

## La política urbana en el neoliberalismo

El Modelo neoliberal dejó el suelo urbano en manos del “mercado”, lo que equivale a decir, de la especulación inmobiliaria, formal e informal, dependiendo del bolsillo de los clientes. Por supuesto, el mercado más grande eran los pobres, aquellos cuya única alternativa de acceso a suelo y vivienda urbana era el bajo costo de los terrenos llamados ilegales.<sup>1</sup>

El proceso iba a contra ruta de los mínimos avances logrados por la política urbana implementada luego de la revolución de 1952<sup>2</sup>, que a pesar de sus grandes debilidades por lo menos había permitido un uso más racional del espacio y el territorio. O sea, se intentó, con cierto éxito, controlar la expansión irracional de las ciudades, pues sabían que de otro modo, los costos sociales y económicos de gestionarla se elevan demasiado, impidiendo aún a la administración más eficiente satisfacer los déficit acumulados de servicios. Por extraño que parezca, la mayoría de nuestras ciudades contaba con un plan regulador, es decir un intento de planificación que a finales de los ochenta reportaban ciudades más concentradas y con menos deudas sociales.

Pero, como dijimos, el libre mercado, no estaba preocupado por este tema, sobre todo porque la planificación urbana no es posible sin controlar los precios del suelo, alquileres, políticas de vivienda, inversión pública en servicios básicos y un largo etcétera que requiere la intervención del Estado, cosa que estaba descartada en aquellos tiempos. Qué paradoja, un Estado centralizado pudo hacer más por los centros poblados que la descentralización neoliberal, que otorgaba recursos y competencias a los municipios pero a la vez les liberaba de invertir en agua potable y alcantarillado, aunque sí podían gastar en pavimentar calles y remodelar plazas.

En diez años de “dejar hacer y dejar pasar” teníamos la demostración de que el mercado es poco eficiente en la gestión del espacio y los servicios. Ostentamos uno de los porcentajes más bajos de la región en cobertura de alcantarillado (solo por delante de Haití), no llegamos a 40% y ello significa que mucha gente, especialmente niños en las ciudades mueren y morirán a causa de las infecciones y habrá muchos que sin llegar a este extremo enfermarán constantemente.<sup>3</sup>

Pero los impactos menos conocidos son los asociados al fenómeno denominado “dispersión suburbana” que no es más que el crecimiento de barrios y asentamientos pobres generalmente a costa de terrenos agrícolas. En la década de los 90, producto del caos del mercado de tierras informales, el acaparamiento de las formales y la inacción del Estado, las áreas suburbanas se expandieron acelerada pero innecesariamente. La pobreza urbana en Bolivia ampliada por el neoliberalismo al punto de ser la más alta de América Latina, configuraba espacios con características nuevas. Los barrios “malos” crecían, cada vez más lejanos, con aspecto siempre provisional, autogestionados en casi todos los sentidos y formas posibles. De pronto eran la porción de territorio más importante de nuestras ciudades.

Aunque no hay estudios sobre el tema en Bolivia, es un hecho que ello ha tenido incidencia en un incremento en los

# De la regularización a la consolidación del latifundio urbano

Por: **Escarley Torrico F.**  
Problemática Urbana, CEDIB

EL SUELO URBANO ESTÁ EN MANOS DEL "MERCADO", LO QUE EQUIVALE A DECIR, DE LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA, FORMAL E INFORMAL Y POR SUPUESTO, EL MERCADO MÁS GRANDE SON LOS POBRES CUYA ÚNICA ALTERNATIVA DE ACCESO A VIVIENDA URBANA ES EL BAJO COSTO DE LOS TERRENOS LLAMADOS ILEGALES.

costos del transporte, el uso de energía, la calidad del agua, aire y temas como la seguridad. En suma, la calidad de vida urbana ha empeorado y esto afecta, como siempre, a los más pobres. Sin contar los costos del mal uso del territorio, un recurso al fin y al cabo no renovable.

Que todo esto no haya merecido demasiada atención en Bolivia es tema de análisis pendiente, pero queda fuera de toda duda que el cambio que ha producido el neoliberalismo en las ciudades, algo tendrá que ver con las rebeliones que propiciaron el inicio del llamado "Proceso de cambio". Y si lo mencionamos aquí, es para recordar que los descuidos en este tema, tarde o temprano pasan factura a los gobiernos.

## ¿Y la política urbana en el "Proceso de cambio"?

Lastimosamente, el discurso centrado en lo indígena como sujeto político, nos ha tendido una trampa, trampa colonial diríamos, puesto que si bien se reconocía derechos a los más excluidos en nuestra historia, no pudieron evitar pensar y actuar en la lógica de que estos debían ser garantizados en el territorio indígena y

que éste no podía ser otro que el rural. Por lo tanto, todo lo asociado a la vida urbana quedó relegado a un segundo plano, se habló de latifundio rural pero nunca se reconoció la existencia de su par urbano y menos se impuso límites a la extensión de terrenos que podía poseer una persona.

Y es que los barrios suburbanos están ubicados en un espacio, que por lo general no es tomado de forma gratuita, ni mucho menos arrebatado a alguien. En Bolivia la expansión suburbana ha sido un negocio bastante rentable para negociantes que mantienen un conveniente bajo perfil. Las tierras aledañas a los centros urbanos fueron en su momento fundos distribuidos durante la Reforma Agraria a los colonos de haciendas. Sin embargo, existe también gran cantidad de las mismas que fueron adquiridas por procedimientos dudosos a allegados políticos de diferentes gobiernos, especialmente en las dictaduras. Con los años, estas tierras se valorizaron por su cercanía a las ciudades y fueron vendidas a bajos precios al no poseer aún estatus "urbano". Con el tiempo, la presión social logra por diversas vías la legalización de las transacciones. Lo cierto es que actualmente estos especuladores han logrado

retener grandes cantidades de tierra; son los nuevos latifundistas, con mucho poder económico y político, incluso dentro de las estructuras organizativas campesinas.

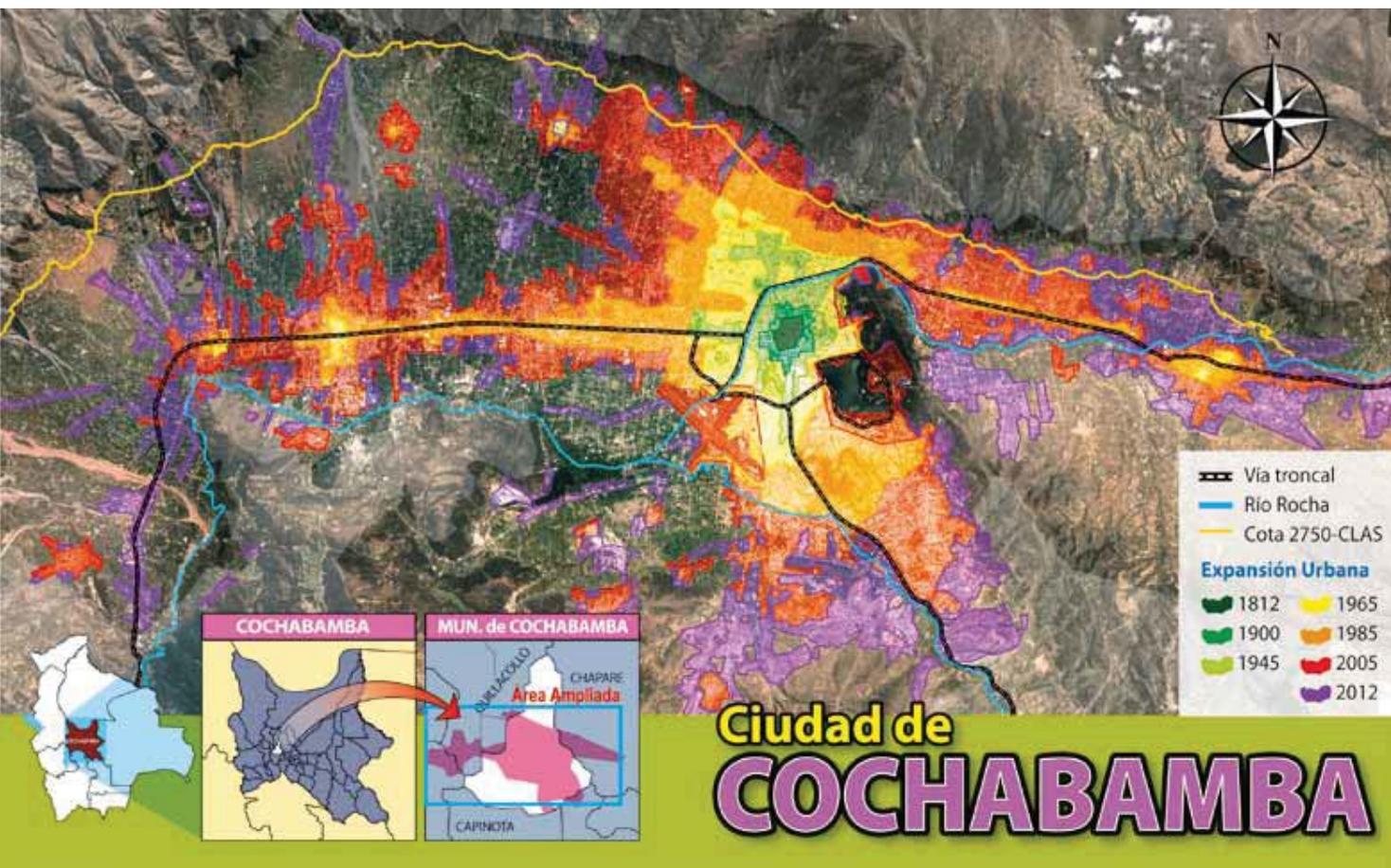
En esta situación, es difícil diseñar una política urbana que subsane estos problemas, pero lo inexplicable es que a falta de claridad, las políticas públicas se orienten a profundizar el problema en vez de resolverlo. Hace un año, el Gobierno de Evo Morales, promulgó una ley que venía anunciada como de "alto contenido social" (Ley 247 de regularización del derecho propietario, promulgada el 5 de Junio de 2012).

En su momento, expresamos muchas preguntas y dudas sobre este tema<sup>4</sup> pero más que todo expresamos sorpresa por el hecho de que este Gobierno inaugurara su intervención en relación al suelo urbano con una medida de inspiración neoliberal que pretendía paliar con un título de propiedad los desastres producidos por el libre mercado y la especulación.

En un escenario donde ya se han demostrado los límites de esta propuesta<sup>5</sup>, ¿por qué insistir por esa vía? ¿Por qué no tomar otro tipo de medidas de corte social que ataque las condiciones de producción de asentamientos precarios? ¿Qué hacer con los latifundistas urbanos? ¿Cómo evitar que sigan acaparando tierras?

Esta situación hacía plantear otra pregunta mucho más incómoda: ¿son los moradores "informales" el objetivo real de la medida? Algunas disposiciones incluidas en la ley hacían pensar que a lo mejor no. El programa de regularización no estaba planteado en sentido tradicional. Es decir, no se trataba de modalidades de acceso a títulos para familias en asentamientos antiguos que de todas formas ya habían consolidado en el tiempo ciertos derechos. Todo el programa de regularización del derecho propietario dependía de un "nuevo" proceso de delimitación de radios urbanos en el país.<sup>6</sup>





# Ciudad de COCHABAMBA

duciendo en las precarias y poco rentables condiciones actuales o simplemente acogerse a la venta de sus tierras, como pasa por ejemplo en la zona de Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba de Cochabamba. Se esperaba que esta situación cambiara, dadas las propagandizadas medidas de apoyo a la producción agrícola de nuestro Gobierno. Pero la ley 247 no es más que el último empujón para consolidar el proceso de desaparición de la pequeña producción agrícola en zonas aledañas a las ciudades.

## Los primeros datos del desastre

Hace unos días, el fatal plazo de un año para delimitar nuevas áreas urbanas se cumplió. Se ha dicho que 163 municipios han presentado ante el Ministerio de Planificación sus “nuevas delimitaciones” de radios urbanos. Éste debe aprobarlas en el plazo de tres meses, lo que según nuestros cálculos significa 54,3 por mes, o sea 2,7 delimitaciones por día. Suponemos que en un escenario tan delicado, el ministerio debe contar con un equipo técnico extraordinario para poder revisar las propuestas en detalle y en su caso encauzar posibles errores.

Un tema importante a destacar es que el último año (2012-2013) hemos tenido una explosión de conflictos sociales en

relación a las manchas urbanas, entre los que están por supuesto las demandas de los habitantes de barrios. Pero como dijimos, las propuestas y preocupaciones municipales, van mucho más allá de resolver el problema de estas familias.

Las extensiones de áreas urbanas son del todo irracionales y afectan áreas que no tenían siquiera asentamientos humanos, también se ha incluido áreas ecológicas y de protección ante desastres naturales, áreas de recarga hídrica, incluso zonas patrimoniales y de interés histórico y arqueológico, ni qué decir de áreas todavía agrícolas.

Los datos que ilustran cabalmente las intenciones municipales son las extensio-

nes de manchas urbanas propuestas y en muchos casos aprobadas por los respectivos Concejos Municipales de las principales ciudades del país:

## Las consecuencias previsibles

¿Y qué con esto? Partiendo del hecho de que uno de los principales problemas de los municipios urbanos actuales es la expansión descontrolada, con ello se ha incrementado los costos económicos para la dotación de servicios básicos, se incrementa el caos en los sistemas de transporte, se incrementa el gasto en energía y un largo número de etcéteras. Por ello varias instancias y expertos en planificación ur-

Tabla 1. Propuestas de ampliaciones de radios urbanos

Municipio	Población 2010**	Área Actual	Área propuesta	Densidad Actual	Densidad con el incremento	Incremento
Potosí	154.693	3.200 ha	11.000 ha	48 hab/ha	14 hab/ha	244 %
Cochabamba	618.376	8.244 ha	13.849 ha	75 hab/ha	44 hab/ha	68 %
Santa Cruz	1.616.063	38.596 ha	63.684 ha	41 hab/ha	25.3 hab/ha	65 %
Tarija	194.313	8.186 ha	11.846 ha	23 hab/ha	16 hab/ha	45 %
La Paz*	835.361	18.010 ha	18.010 ha	46 hab/ha	46 hab/ha	0%
Sucre	284.032	8.518 ha	13.185 ha	33 hab/ha	21 hab/ha	55%
Cotoca	22.633	48,32 ha	50,00 ha	0,5 hab/ha	0,4 hab/ha	3,48%
Montero	96.106	7.000 ha	9.800 ha	13 hab/ha	9.8 hab/ha	40 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos de publicaciones de prensa: La Razón, El Deber, Correo del Sur, El Día y Los Tiempos.

\* Lamentablemente no se cuenta con datos sobre El Alto, Oruro, Trinidad y Cobija. Ratificó área urbana fijada en 1968  
\*\* Proyectada por el INE

Ilustración 1. Incremento manchas urbanas. Propuestas de municipios. Junio 2013 (En hectáreas)



▷ bana han manifestado que lo urgente en Bolivia son programas de densificación, o sea concentrar a la población dispersa.

Como mencionamos, estos datos alertan el hecho de que de consolidarse estas ampliaciones, los problemas se agravarán.

Tomemos por ejemplo el municipio de Santa Cruz, no solo porque fuera uno de los esfuerzos más importantes en materia de planificación urbana sino también porque, como se ve en la ilustración 1, es el que más quiere ampliar su mancha urbana. Hoy por hoy, su principal problema es la baja cobertura de servicios básicos a zonas alejadas pero que además tienen un patrón de ocupación territorial dispersa. Tomando como base las proyecciones poblacionales del INE al 2010 contaría con una población de 1.616.063 hab. Con el área urbana anterior, tenían una densidad de 41 hab. por cada hectárea, baja en comparación con las ciudades latinoamericanas. Con la extensión actual, esta cifra bajaría aún más (25 personas por hectárea).

Las tasas de migración actual y el crecimiento vegetativo no justifican la expansión territorial de la ciudad, y aún si se presentaran eventos extraordinarios (como un boom poblacional) el territorio actual es suficiente como para albergar en buenas condiciones a cerca de 6 millones de habitantes.<sup>8</sup>

Pero más sugerente resulta el dato de que los asentamientos con problemas de propiedad en la actualidad se encuentran debidamente identificados. Éstos, según el pronunciamiento del Colegio de arquitectos de Santa Cruz, en conjunto solo llegarían a 1000 hectáreas, entonces ¿cómo

justificar que el municipio haya decidido urbanizar cerca de 25 mil nuevas hectáreas? Ante este cuestionamiento el municipio solo ha respondido que sus acciones se encuentran enmarcadas en la ley 247 y reglamentos complementarios. De hecho, la ley citada ha sido tan flexible que la expansión incorpora hasta los terrenos de protección en los márgenes del río Pirai, que hoy por hoy son forestales.<sup>9</sup>

Y si aplicamos el mismo razonamiento a los otros municipios, estamos frente a la constatación de que hay intención de urbanizar tierras sin ton no son y que al amparo de la Ley 247 se está produciendo cambios significativos en nuestras ciudades y cuyas consecuencias no han sido medidas a cabalidad.

Fijémonos en el caso de Potosí, la ampliación significaría triplicar el área actual. La densidad poblacional actual es de 48 hab/ha. y con el incremento bajaría a 14. En reiteradas ocasiones, tanto autoridades

como dirigentes vecinales han declarado que en diez años precedentes la ciudad habría crecido en extensión por lo menos 50% pero ¿por qué entonces los planos enviados al ministerio de planificación son de tal magnitud? ¿Hay alguna razón técnica que justifique este incremento?

Pero, no olvidemos que si esto está pasando en las ciudades capitales, habrá que indagar lo que sucede en los municipios aledaños que no gozan de la misma cobertura mediática de los más grandes. Un ejemplo es la ciudad de Quillacollo cuyas autoridades no han dudado en aprobar una ordenanza que convierte en tierra urbana incluso áreas declaradas de valor arqueológico protegidas por una ley nacional, como lo son las aledañas al cerro de Cota cerca de al santuario de la Virgen de Urkupiña.<sup>10</sup>

Para terminar, en comunicado oficial en su página web, el Viceministro de Vivienda y Urbanismo, Bony Morales, declaró que hasta el momento existían 41.221 trámites registrados en el PROREVI (Programa de regularización del derecho propietario de la vivienda). De este número, afirma, solo 24.168 trámites dependen de la delimitación de radios urbanos municipales.

Si esto es así, hay más razones para aseverar que los verdaderos beneficiarios no serán las familias pobres que no tienen títulos de propiedad sino los dueños de las miles de hectáreas urbanizadas, si el Ministerio de Planificación aprueba las solicitudes municipales. Solo en ciudades capitales sobrepasan las 50 mil hectáreas. Tomando en cuenta el precio actual del suelo urbano, hay gente que se hará muy rica, y lo harán sin despeinarse un pelo ■

#### NOTAS:

- 1 Por supuesto que el bajo precio del suelo rural cercano a las ciudades, donde actúan los desarrolladores urbanos llamados loteadores, a la larga tuvo un alto costo social y económico para las familias, pero era lo único disponible frente a la ausencia de programas alternativos de vivienda desde el Estado. Los pobres urbanos terminan pagando altos costos sociales y económicos, al estar sujetos a las presiones y caprichos de los loteadores que actúan con total impunidad. Pagan también los costos de instalación de servicios como agua, electricidad y construcción de vías, ya sea con aportes económicos o trabajo comunitario. También pagan el costo de la ilegalidad, no precisamente en dinero, se convierten en una masa movilizable por políticos locales y nacionales, remachando su posición subordinada en la estructura social.
- 2 Ciudades como Cochabamba que antes de los 90 eran ciudades con densidad media, pasaron pronto a formar parte del club de las bajas densidades.
- 3 El tema del agua es más alentador, pues estamos con una cobertura de más o menos 90% considerada media en la región, aunque estos datos no dicen que esto se lo debemos, sobre todo a las formas de autogestión que la gente ha implementado con sus propios recursos y no a la inversión pública.
- 4 Hace un año publicamos un artículo titulado "Preguntas urgentes en tono a la Ley de Regularización de derecho propietario" (<http://www.cedib.org/publicaciones/preguntas-urgentes-en-tono-a-la-ley-de-regularizacion-urbana/>).

- 5 La promesa o beneficio era que los sectores populares urbanos podrían incorporarse al mercado a través de las hipotecas o créditos que lograrán del sistema financiero con la garantía de sus viviendas, (la tesis lleva la firma del peruano De Soto), pero a estas alturas se sabe que eso no pudo cumplirse y, en el peor de los casos, que el beneficiado era la banca u otros actores inmobiliarios. Demás está decir que los títulos de propiedad tampoco significaron una mejora en las condiciones de vida.
- 6 Ley 247 Art. 6
- 7 La debilidad técnica de los municipios en este tema hizo que la mayoría de ellos, incluso los más grandes de ciudades capitales, no pudieran cumplir con este requisito.
- 8 Colegio de arquitectos Santa Cruz, conclusiones y pronunciamiento público del foro "Ampliación Área Urbana: ¿Desarrollo Sostenible vs Especulación Inmobiliaria y Política?" realizado el 11 y 12 de julio de 2013.
- 9 En una publicación de El Día, 30 de Mayo, la ABT reclama por la incorporación de un cordón ecológico que protege la ciudad de Santa Cruz de inundaciones y les recuerda que "...las funciones municipales no están por encima de las leyes actuales y vigentes, que regulan los bosques y cordones ecológicos que brindan protección a la urbe..." [http://www.eldia.com.bo/index.php?c=Portada&articulo=La-ABT-dice-que-la-nueva-mancha-urbana-viola-leyes-&cat=1&pla=3&id\\_articulo=118527](http://www.eldia.com.bo/index.php?c=Portada&articulo=La-ABT-dice-que-la-nueva-mancha-urbana-viola-leyes-&cat=1&pla=3&id_articulo=118527)
- 10 Los Tiempos, 19 Junio 2013.